

Förslag om nya energipolitiska mål

Energimarknadsinspektionen (Ei) tillstyrker promemorians förslag med följande kommentarer som presenteras nedan.

Energimarknadsinspektionens övervägande

Ei lämnar nedan kommentarer avseende förslag och bedömningar liksom avseende skälen för de förslag och bedömningar som görs.

Inledningsvis konstaterar Ei att den svenska elmarknaden är en del av EU:s inre elmarknad vars utformning och funktionssätt regleras i ett omfattande EU-rättsligt regelverk med bland annat elmarknadsförordningen¹ och elmarknadsdirektivet² men också genom ett stort antal metoder och villkor som har beslutats med stöd av kommissionsförordningar som har direkt effekt i Sverige. Ett generellt medskick från Ei är att eventuella åtgärder kopplade till målen inte bara behöver främja samhällsekonomisk effektivitet utan också behöver utformas/implementeras på ett sätt som är förenligt med EU-reglerna. Det betyder också att de nationella roller och ansvar som tilldelas olika aktörer för att följa upp de nya målen blir mest effektiva om de överensstämmer med de ansvarsområden som aktörerna har och som redan följer av EU-reglerna.

Ei vill också poängtera behovet av ett helhetsperspektiv där även andra sektorer beaktas för ett optimalt system, exempelvis fjärrvärme och vätgas, men också transportsektorn.

1. Planeringsmål för elsystemet

Det svenska elsystemet, liksom hela Europas, står inför stora förändringar. Klimatet utgör ett skäl och beroendet av naturgas ett annat för de genomgripande förändringar som är i antågande. Elnätet är komplext bland annat därför att

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/943 om den inre marknaden för el

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/944 om gemensamma regler för den inre marknaden för el och om ändring av direktiv 2012/27/EU

det består av olika delar, där rollfördelningen är central. Rollfördelningen är central eftersom den styr aktörernas agerande på elmarknaden, vilket i sin tur påverkar elsystemets utveckling.

För att kunna möta samhällets ökade behov av el till rimliga priser och samtidigt säkerställa god försörjningstrygghet krävs därför en omfattande utbyggnad av elproduktionskapacitet, elnät och lagringsmöjligheter. Ei vill särskilt understryka betydelsen av ett flexibelt elsystem i allmänhet och att alla typer av resurser dvs även efterfrågefleksibilitet behövs för ett effektivt system. Detta gäller inte minst med tanke på att sådana resurser är tillgängliga redan på kort sikt.

Ei ser att det finns ett stort behov av analyser och samordning till exempel vad avser resurstillräcklighet och av informationsspridning och -delning på olika nivåer och av olika slag för att ge bästa möjliga förutsättningar för kostnadseffektiva investeringar. Ei ställer sig därför positiv till att Svenska kraftnät ges ett förtydligat samordnande ansvar genom att bidra till transparens om elsystemets behov, till exempel genom att analysera, bedöma och informera marknaden om var nya anslutningar bör ske.

Ei tycker att det finns otydligheter kring hur ett planeringsmål bidrar till att minska osäkerheten i samband med investeringsbeslut. Vi ser dock att Svenska kraftnäts föreslagna arbete med samordning och ökad transparens bör kunna minska tiden för och osäkerheten kring anslutning till elnätet.

Ei tycker det är bra att målformuleringen har fokus på att ge förutsättningar för att balansera utbud och efterfrågan oavsett målnivå. Beskedet att regeringen kan ompröva och precisera den kvantitativa bedömningen för att säkerställa en effektiv och ändamålsenlig politik är välkommet.

Oklart vad ett planeringsmål innebär

Idag är ansvaret för planeringen av elsystemet utspritt på flera kommersiella eller halvkommersiella aktörer och de prissignaler som elmarknaden genererar och som signalerar resursknapphet avseende energi och överföringskapacitet ska ge aktörerna anvisningar om var investeringar och anpassning behövs.

Ansvaret för att planera överföringsresurser ligger på nätföretagen, ansvaret för produktionsresurserna ligger på producenterna och ansvaret för konsumtionen ligger på konsumenterna. Ansvaret för att kunna leverera el till kunderna ligger på elleverantörerna och det ekonomiska ansvaret för balans i nätet på balansansvariga. Därtill har systemoperatören ett ansvar för att planera så att den

kan tillhandhålla marknaden nätkapacitet och bedriva överföringen på ett säkert sätt, till exempel genom att säkerställa den fysiska balansen momentant.

Den huvudsakliga mekanismen för att samordna utbud och efterfrågan på en marknad är priset. Att de priser som aktörerna möter, på alla de resurser som elsystemet behöver, är effektiva är avgörande för att marknaden ska kunna leverera ett elsystem som blir samhällsekonomiskt effektivt och inte onödigt dyrt. De fall där priserna kommer till korta, behöver identifieras och åtgärdas. Detta är särskilt viktigt när systemet blir mer ansträngt. Inte minst Svenska kraftnät bedriver ett viktigt arbete för att förbättra prissignalerna inom sitt verksamhetsområde, till exempel när det gäller en effektiv kapacitetstilldelning, stödtjänstmarknadernas utformning, kostnadsreflektiva överföringstariffer, anslutningsavgifter och abonnemang samt en korrekt elområdesindelning. Regler och principer som förhindrar effektiva och kostnadsriktiga prissignaler från att signaleras i ett pris till marknadsaktörer finns och de behöver adresseras.

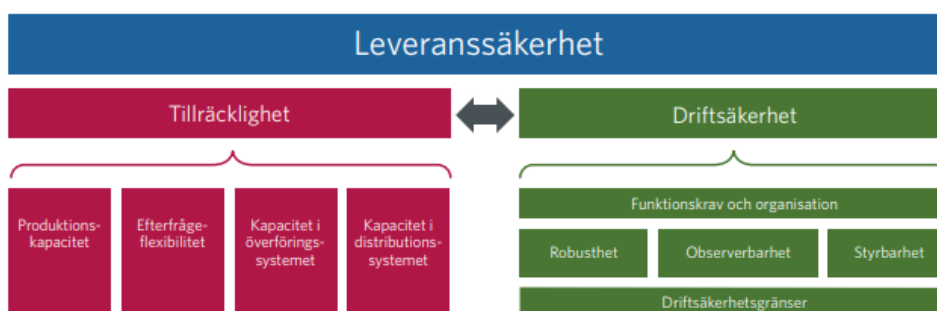
Marknadsmisslyckanden och snedvridningar i lagstiftning som bidrar till eller orsakar resursotillräcklighet ska också kartläggas och undanröjas (Elmarknadsförordningen, artikel 20). Detta för att en välfungerande marknad ska kunna bidra till ett kostnadseffektivt system.

Sammanfattningsvis anser Ei att innebörden av planeringsmålet är oklart, men att det i sin nuvarande utformning kan tillstyrkas, eftersom det fokuserar på att ge förutsättningar för att el ska kunna levereras i systemet på en nivå som är anpassad till omvärldsförändringar.

2. Leveranssäkerhetsmål för elsystemet

Leveranssäkerhet omfattar tillräcklighet och driftsäkerhet. Förenklat uttryckt kan man säga att systemansvaret omfattar driftsäkerheten medan tillräckligheten hanteras i marknaden.

Svenska kraftnäts modell för leveranssäkerhet



Ei är positiv till förslaget inriktning men för att förtydliga att slutmålet är ett effektivt elsystem, bör regeringen överväga följande lydelse av förslaget: *”Det svenska elsystemet ska ha förmågan att leverera el där efterfrågan finns, i rätt tid och i tillräcklig mängd, i den utsträckning det är samhällsekonomiskt effektivt. Omotiverade hinder på marknaden och i lagstiftning ska undanröjas för att skapa förutsättningar för ett effektivt elsystem med konkurrenskraftiga priser.”*

Ei har noterat att det bland skälen ryms ett förslag som ger Svenska kraftnät ett nytt ansvar för den långsiktiga tillräckligheten. Ei menar att det förslaget, beroende på hur ansvaret utformas, riskerar att förändra elmarknaden i grunden och behöver konsekvensanalyseras grundligt innan det går att ta ställning till det. Om ansvaret dras till sin spets så riskerar elsystemet att bli mycket dyrt.

Ei menar också att ansvaret för uppföljning av leveranssäkerhetsmålets indikatorer i de delar som beskriver hur väl marknaden fungerar bör göras av Energimarknadsinspektionen.

Ei noterar att regeringen avser att uppdra åt en relevant myndighet att följa prisvolatiliteten på elmarknaden. Ei vill påpeka att Ei anser att den relevanta myndigheten är Energimarknadsinspektionen.

Nytt ansvar för den långsiktiga tillräckligheten riskerar att utvidga systemansvaret på ett otillåtet sätt

Bland skälen för leveranssäkerhetsmålet finns en skrivning som liknar ett förslag. Det anges att ”det ska vara tydligt att Svenska kraftnät har ett ansvar också för den långsiktiga tillräckligheten”. Tillsammans med förslag och bedömning för planeringsmålet ser Ei att denna skrivning öppnar för otydligheter kopplade till förenlighet med EU-regelverken.

Exempelvis framgår det av elmarknadsdirektivet artikel 40.8 att en systemansvarig inte får bedriva annan verksamhet än den som föreskrivs i elmarknadsförordningen och elmarknadsdirektivet om inte medlemsstaten eller deras utsedda behöriga myndighet tillåter detta och att den är nödvändig för att fullgöra systemoperatörens skyldigheter.

En bakgrund till att bestämmelserna i elmarknadsdirektivet är restriktiva angående TSO:ns ansvarsområden finns till exempel i skäl (62-63, 67-69) som redogör för behovet av effektiv åtskillnad med innebörd att oberoende mellan systemansvar, produktion och leverans förhindrar snedvridning av konkurrensen,

undandröjer risken för diskriminering och främjar en effektiv och ändamålsenlig användning av resurser anslutna till överföringssystemet, och en effektiv drift.

Risk för otydlighet i ansvar och roller vad gäller uppföljning

Ei ställer sig tveksam till bedömningen att Svenska kraftnät bör få ett övergripande ansvar för uppföljningen av leveranssäkerhetsmålet, med den breda definition som indikatorerna ger uttryck för.

När det gäller marknads funktion har Ei, i rollen som tillsynsmyndighet, enligt EU-regelverken getts betydande uppgifter och befogenheter när det gäller att övervaka marknaden och dess funktion (elmarknadsdirektivet, artikel 59), vilka implementerats i svensk lagstiftning.

- Ei har i uppdrag att årligen följa och beskriva den svenska nationella el- och gasmarknaden. Vi publicerar därför årligen en rapport om hur el- och gasmarknaden fungerar och utvecklas i Sverige, vilka regler som gäller samt statistik, till exempel över priser, avbrott och elavtal.
- Genomförandeplanen – en plan som krävs vid kapacitetsmekanismer vars syfte är att förbättra marknads funktion
- Ei övervakar utvecklingen av elavbrott i elnäten. Övervakningen sker med utgångspunkt i detaljerade uppgifter om hur många och hur långa elavbrott som elnätsföretagen haft i sina nät, som årligen rapporteras in till Ei.
- Ei ska enligt elmarknadsdirektivet övervaka och utvärdera utvecklingen av smarta elnätet. Övervakningen sker med utgångspunkt i ett antal indikatorer som Ei årligen samlar in från nätföretagen bland annat användning av flexibilitetstjänster och total kapacitet av anslutet energilagrar.

Ei följer idag upp ett antal indikatorer som beskriver en väl fungerande marknad. Där ingår indikatorer kopplade till försörjningstrygghet. Dessa är elflödesbalans, effektbalans, antal kunder med elavbrott som överstiger 24 timmar, samt ett mått kopplat till att minst 70% av överföringskapacitet ska tillgängliggöras för marknaden. Vi följer också bland annat upp elnätsavgifterna som en del av vårt ansvar för att besluta nätbolagens intäktsramar.

Enligt elmarknadsdirektivet 59.1 ska en tillsynsmyndighet bland annat säkerställa att en systemansvarig för överföringssystemet fullgör sina skyldigheter enligt EU-reglerna. Enligt elmarknadsdirektivet artikel 59.3 ankommer det på medlemsstaterna att säkerställa att tillsynsmyndigheterna får de befogenheter som

de behöver. Enligt punkten b) ska befogenheterna bland annat omfatta att undersöka hur elmarknaderna fungerar och att besluta om och införa eventuella nödvändiga och proportionella åtgärder för att främja effektiv konkurrens och säkerställa att marknaden fungerar korrekt.

Ei menar att de nationella roller och ansvar som tilldelas olika aktörer för att följa upp de nya målen blir mest effektiva om de överensstämmer med de ansvarsområden som aktörerna har och som redan följer av EU-reglerna.

Nya uppgifter för Ei

Ei delar regeringens uppfattning att samverkan av berörda aktörer är av största vikt för att nå effektiva tillståndprocesser. Detta har vi konstaterat har stor betydelse för att kunna korta ledtiderna för utbyggnad av elnätet. Ei delar också bilden att antalet tillståndsärenden kommer att bli fler för Ei. Ei bedömer dock att även andra ärenden än koncessionsprövningar kommer att öka.

Vi välkomnar beskedet att Ei bör få ett förtydligt ansvar att sammanställa, analysera och utveckla arbetet med elnätbolagens nätutvecklingsplaner i syfte att nyttiggöra innehållet för marknads aktörer.

Prisvolatiliteten på elmarknaden kommer av bland annat en ökad andel väderberoende kraftproduktion. Ett sätt att hantera volatiliteten är att prissäkra sig. Samtidigt som vissa investerare efterfrågar prissäkringsprodukter på prissäkringsmarknader är det troligt att vissa investerare i stället för att prissäkra sig utnyttjar prisskillnaderna för att göra vinster, till exempel genom att investera i lager. Detta kommer i sin tur att ha en utjämnande effekt på priset. Med anledning av att regeringen avser att uppdra åt en relevant myndighet att följa prisvolatiliteten på elmarknaden samt att se över om tillräckliga verktyg finns på plats för att marknads aktörer ska kunna hantera volatiliteten vill Ei understryka att vi, utifrån FCA³-förordningen, redan har uppdraget att analysera om prissäkringsmöjligheterna är tillräckliga. Den senaste analysen genomfördes av Ei 2020. Ei har påbörjat en ny övergripande prissäkringsanalys under 2023 som har kompletterats med en fördjupad analys av bilateral handel för att få en bredare bild av prissäkringsmöjligheter i Sverige.

³ Kommissionens förordning (EU) 2016/1719 om fastställande av riktlinjer för förhandstilldelning av kapacitet

Ei noterar ett ökat fokus på ödrift jämfört med tidigare vilket är en naturlig följd av ett förändrat säkerhetsläge. Riskberedskapsförordningen⁴ artikel 16 innebär att åtgärder som förebygger eller mildrar elkriser ska följa reglerna för den inre elmarknaden och reglerna om systemdrift. Därmed har Ei en roll att spela i planeringen av ökat fokus på förmåga till ödrift som kan komma att behöva klargöras.

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Ulrika Hesslow. Vid den slutliga handläggningen deltog även ställföreträdande generaldirektören och chefsekonomen Therése Hindman Persson och chefsjuristen Göran Morén samt ställföreträdande avdelningschefen och analytikern Therése Karlsson, föredragande.

Beslutet har fattats digitalt och saknar därför underskrifter.

Ulrika Hesslow

Therése Karlsson

Remissvaret publiceras på Ei:s webbplats.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/941 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG